Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8613**

16. Wahlperiode 14. 03. 2008

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 16/7817 Nr. 2.1 –

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:
Eine europäische Initiative zur Entwicklung von Kleinstkrediten für mehr Wachstum und Beschäftigung
KOM(2007) 708 endg., Ratsdok. 10215/07

A. Problem

Verbesserung des Kleinstkreditwesens in der Europäischen Union durch den Aufbau einer speziellen Förderstruktur für Kleinstkredite.

B. Lösung

Kenntnisnahme der Vorlage

Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Kosten wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 16/7817 Nr. 2.1 folgende Entschließung anzunehmen:

Die EU-Kommission will eine neue Einrichtung mit Fachpersonal beim EIF (Europäischer Investitionsfonds) aufbauen, die die Mitgliedstaaten bei der technischen Entwicklung bankfremder Mikro-Finanzinstitute in den Mitgliedstaaten unterstützen soll.

Diese Einrichtung soll aus Geldern finanziert werden, die im Budget der Strukturfonds (Europäischer Sozialfonds – ESF und Europäischer Fonds für regionale Entwicklung – EFRE) für personelle und technische Unterstützung vorgesehen sind und von der Europäischen Kommission verwaltet werden.

Die EU-Kommission schlägt weiter vor, gemeinsame europäische Datenbanken über Schuldnerausfall und Verluste bei Kleinstkrediten zu errichten, um Mikro-Kreditinstituten die Vergabe von Kleinstkrediten zu erleichtern.

Unternehmen soll der Zugang zu Kleinstkrediten unter anderem dadurch erleichtert werden, dass in den Mitgliedsländern die so genannten Zinscaps aufgehoben bzw. auf höherem Niveau festgelegt werden können. Damit will die EU-Kommission die im Verhältnis zur Kreditsumme hohen Verwaltungskosten bei der Vergabe von Kleinstkrediten durch höhere Zinseinnahmen für die Kreditinstitute kompensieren und erleichtern.

Der Deutsche Bundestag anerkennt sehr wohl die Situation einiger Mitgliedsländer, gerade in Osteuropa, in denen kleinere Unternehmen Probleme beim Zugang zu Kleinstkrediten haben. Die Vergabe solcher Kredite wird dort bislang nicht im notwendigen Umfang von der Kreditwirtschaft abgedeckt.

Der Deutsche Bundestag lehnt es ab, für die Beseitigung dieser Nachteile in einigen Mitgliedstaaten eine neue Einrichtung mit Fachpersonal auf europäischer Ebene aufzubauen. Selbst wenn diese neue Mitarbeiterstruktur aus dem Budget der Strukturfonds finanziert wird, so bedeutet diese Maßnahme eine unangemessene Erweiterung der schon heute umfangreichen EU-Zuständigkeiten.

Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf, sich auf europäischer Ebene gegen den Aufbau dieser neuen Einrichtung beim EIF auszusprechen. Eine politische Unterstützung für den Vor-Ort-Aufbau spezieller Mikro-Finanzinstitute in den osteuropäischen Mitgliedsländern betrachtet der Deutsche Bundestag angesichts der in der Bundesrepublik Deutschland gesammelten guten Erfahrungen als sinnvolle Maßnahme. Diese Unterstützung soll allerdings im Rahmen der Subsidiarität entsprechend den örtlichen Gegebenheiten des Finanzmarktes erfolgen; Länderpatenschaften sind dabei schneller und zielführender als eine eigens für diesen Zweck aufgebaute EU-Einrichtung.

Die Mitgliedstaaten der EU, die in ihren eigenen Ländern seit Jahren in Ministerien und Verwaltungen Personal abbauen, können eine ausufernde Personalmehrung in Brüssel zur Erledigung subsidiärer Aufgaben politisch nicht hinnehmen. Daher lehnt der Deutsche Bundestag den Aufbau dieser neuen Einrichtung, die keinen erkennbaren Mehrwert hat, ab.

Der Deutsche Bundestag weist des Weiteren auf die offensichtliche Diskrepanz bezüglich der Bewertung der Kommission bei der Abdeckung von Verwaltungskosten von Mikro-Krediten durch Institutionen auf nationaler Ebene auf der einen und auf europäischer Ebene auf der anderen Seite, hin. Die Über-

nahme von Verwaltungskosten für Kleinstkredite durch die Nationalstaaten kann von der Generaldirektion Wettbewerb als nicht hinzunehmender Beihilfetatbestand eingestuft und somit verboten werden. Eine Übernahme der Verwaltungskosten durch einen Fond beim EIF, der durch steuerlich begünstigte Einlagen Dritter gespeist wird, soll hingegen als beihilferechtlich unbedenklich gelten.

Der Deutsche Bundestag hält ein Vorgehen, das darauf abzielt, Kompetenzen über den Weg des Wettbewerbsrechts an sich zu ziehen, für nicht akzeptabel. Der Deutsche Bundestag weist auf die in den Mitgliedsländern schon bestehenden Institutionen, die Schuldnerdaten verwalten (z. B. in Deutschland die SCHUFA Holding AG) hin, und fordert die Bundesregierung auf, einer weiteren Installation von Schuldnerdatenbanken auf Europäischer Ebene unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips entgegenzuwirken.

Der Deutsche Bundestag spricht sich gegen eine Zinscaplockerung aus und fordert die Bundesregierung auf, bei der Kommission daraufhin zu wirken, dass Zinscaps wegen der bereits in vielen Mitgliedstaaten bestehenden Mikrofinanzierungsformen in der Verantwortung der Mitgliedstaaten verbleiben.

Berlin, den 12. März 2008

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

Edelgard Bulmahn	**Doris Barnett**
Vorsitzende	Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Doris Barnett

I. Überweisung

Die Vorlage auf Drucksache 16/7817 Nr. 2.1 wurde gemäß § 93 GO-BT am 21. Januar 2008 an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur federführenden Beratung sowie an den Rechtsausschuss, den Finanzausschuss und den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Es gibt eine große Vielfalt von Kleinstkrediten, die unterschiedliche Aufgaben erfüllen, doch in den Mitgliedstaaten und Regionen der Europäischen Union werden sie häufig als Mittel zur Förderung des selbständigen Unternehmertums und der Gründung und Entwicklung von Kleinstbetrieben eingesetzt. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, ihre einzelstaatlichen institutionellen, gesetzlichen und gewerblichen Rahmenbedingungen so anzupassen, dass das Umfeld für die Entwicklung von Kleinstkrediten günstiger wird. Weiter wird vorgeschlagen, eine neue Fazilität mit Fachpersonal aufzubauen, finanziert aus Geldern, die im Budget der Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung – EFRE) für technische Unterstützung vorgesehen sind und von der Europäischen Kommission verwaltet werden. Die vorgeschlagene Initiative umfasst vier verschiedene Aktionsbereiche:

(1) Verbesserung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten,

(2) Weitere Veränderung des Klimas für unternehmerische Initiative,

(3) Förderung der Verbreitung vorbildlicher Verfahrensweisen,

(4) Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für Mikro-Kreditinstitute.

Das Ziel der Initiative ist es, im Rahmen der Lissabon-Strategie das Kleinstkreditwesen in der Europäischen Union zu entwickeln, so dass man dem Ziel der Kommissionsmitteilung „Die Finanzierung des Wachstums von KMU – Der besondere Beitrag Europas“ (KOM (2006) 349, S.7) näher kommt. Der Mitteilung liegt die Empfehlung zugrunde, eine spezielle Förderstruktur für Kleinstkredite aufzubauen, um Mentorendienste zu entwickeln, die zur Unterstützung von Existenzgründern und Kleinstkreditnehmern wesentlich sind.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Drucksache 16/7817 Nr. 2.1 verwiesen.

III. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 87. Sitzung am 13. Februar 2008 die Vorlage abschließend beraten und empfiehlt Kenntnisnahme.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 83. Sitzung am 13. Februar 2008 die Vorlage abschließend beraten und empfiehlt Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat in seiner 77. Sitzung am 13. Februar 2008 die Vorlage abschließend beraten und empfiehlt Kenntnisnahme.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat die Vorlage auf Drucksache 16/7817 Nr. 2.1 in seiner 58. Sitzung am 12. März 2008 abschließend beraten. Die Koalition der Fraktionen der CDU/CSU und SPD und die Fraktion der FDP brachten den in der Beschlussempfehlung wiedergegebenen Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 16(9)950 ein.

Die **Fraktionen der CDU/CSU und SPD** betonen, dass der „Small-Business-Act“ der Europäischen Union, zu dem auch die Initiative mit Kleinstkrediten zu zählen sei, grundsätzlich zu begrüßen sei. Die Art und Weise wie die Kommission die Initiative mit den Kleinstkrediten angehe, stoße jedoch auf Widerstand, da hier das Subsidiaritätsprinzip verletzt werde. Die Einrichtung eines neuen Referats mit Fachpersonal sei nicht notwendig, vor allem da diese aus Geldern des Strukturfonds finanziert werden sollen. Auch der Aufbau einer europäischen Datenbank für Schuldner sei entbehrlich, da nationale Einrichtungen hier ausreichend seien. Entscheidend sei, dass die Verbesserung des Kleinstkreditwesens auch ohne den Aufbau neuer Strukturen erreicht werden könne. Eine prinzipiell gute Maßnahme würde hier seitens der EU falsch angegangen, so dass sich die Fraktionen der CDU/CSU und SPD und die Fraktion der FDP entschlossen haben, den Entschließungsantrag einzubringen.

Die **Fraktion der FDP** führt aus, dass es bedeutsam sei, das Subsidiaritätsprinzip einzuhalten. Deswegen sei dieser Antrag eingebracht worden. Das Thema der Mikrokredite könne ohne eine zusätzliche Aufstockung und den Aufbau einer neuen Einrichtung erledigt werden. Ein weiteres Problem sei, dass die EU versuche hier weitere Kompetenzen an sich zu ziehen. Dies sehe man auch in ähnlicher Weise auch im Bereich des Wettbewerbsrechts.

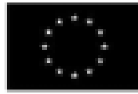
Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hält das Thema Mikrofinanzierung für sehr wichtig. Es habe eine lange Diskussion darüber gegeben, ob dem Antrag gefolgt werden solle. Bei Gesprächen mit der Gemeinschaftsbank GLS habe sich jedoch ergeben, dass die Impulse aus Brüssel gerade für Osteuropa sehr wichtig seien. Aus diesem Grund werde der Antrag nicht unterstützt.

Der Ausschuss beschloss einvernehmlich, dem Deutschen Bundestag die Kenntnisnahme der Vorlage zu empfehlen.

Der Ausschuss beschloss ferner mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., dem Deutschen Bundestag in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 16/7817 Nr. 2.1 die Annahme der in der Beschlussempfehlung wiedergegebenen Entschließung zu empfehlen.

Berlin, den 12. März 2008

Doris Barnett
Berichterstatterin



RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 21. November 2007 (OR. en)

10215/07

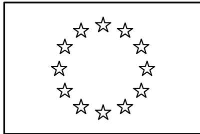
ECOFIN 242
COMPET 387

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	13. November 2007
Empfänger:	der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA
Betr.:	Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: – Eine europäische Initiative zur Entwicklung von Kleinstkrediten für mehr Wachstum und Beschäftigung

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument KOM(2007) 708 endgültig.

Anl.: KOM(2007) 708 endgültig



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.11.2007
KOM(2007) 708 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Eine europäische Initiative zur Entwicklung von Kleinstkrediten für mehr Wachstum und Beschäftigung

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Eine europäische Initiative zur Entwicklung von Kleinstkrediten für mehr Wachstum und Beschäftigung

1. WELCHE GRÜNDE SPRECHEN FÜR EINE INITIATIVE IN DIESEM BEREICH?

Es gibt eine große Vielfalt von Kleinstkrediten, die unterschiedliche Aufgaben erfüllen, doch in den Mitgliedstaaten und Regionen der Europäischen Union werden sie häufig als Mittel zur Förderung des selbständigen Unternehmertums und der Gründung und Entwicklung von Kleinstbetreiben eingesetzt. In vielen Fällen ist dies mit Hilfsangeboten für den Sprung von der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit gekoppelt. Solche Kleinstkredite können große Bedeutung bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung sowie bei der Förderung der sozialen Einbindung gemäß dem modernen Konzept der „Flexicurity“[1] (der Kombination von Flexibilität und sozialer Sicherheit)[2] haben.

Zwar gibt es in vielen Mitgliedstaaten und Regionen einen aktiven Kleinstkreditsektor, dessen Wachstum auf Gemeinschaftsebene durch eine Reihe von Maßnahmen gefördert wird, doch es herrscht hier zweifellos noch großer Handlungsbedarf. In ihrer Mitteilung über die KMU-Finanzierung von 2006 wies die Kommission auf eines der Hindernisse für die Entwicklung des Kleinstkreditwesens hin und forderte die Mitgliedstaaten dazu auf:

„... dafür zu sorgen, dass ihre nationalen Rechtsvorschriften die Bereitstellung von Mikrokrediten (Kredite über weniger als 25 000 EUR) erleichtern. Derartige Kredite sind ein wichtiges Mittel zur Förderung der unternehmerischen Initiative - vor allem von Frauen und Angehörigen ethnischer Minderheiten - in Form von Selbständigkeit und Kleinstbetrieben. Sie kommen aber nicht nur der unternehmerischen Initiative und der Wettbewerbsfähigkeit zugute, sondern auch der sozialen Integration.“[3]

In der vorliegenden Mitteilung werden Wege aufgezeigt, wie sich diese und andere Hindernisse beseitigen oder doch zumindest ihre Folgen mildern lassen. Konkret enthält sie folgende Vorschläge:

Zunächst werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre einzelstaatlichen institutionellen, gesetzlichen und gewerblichen Rahmenbedingungen so anzupassen, dass das Umfeld für die Entwicklung von Kleinstkrediten günstiger wird. Die Kommission ist bereit, den Mitgliedstaaten bei der Formulierung der Ziele und einer Bestandsaufnahme bewährter Regelungsverfahren zu helfen.

---

1 KOM (2007) 359 – „Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten“.

2 Demzufolge wird in diesem Papier nicht auf Fragen der „finanziellen Integration“ oder der „Mikrofinanzierung“ eingegangen. Es handelt sich dabei um allgemeinere Begriffe, die auch andere Finanzdienstleistungen wie Spareinlagen, Mikroversicherungen oder Überweisungen umfassen.

3 KOM (2006) 349 vom 29.6.2006, S. 7. „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Die Finanzierung des Wachstums von KMU – Der besondere Beitrag Europas“.

Zweitens wird darin vorgeschlagen, eine neue Fazilität mit Fachpersonal aufzubauen, die folgende Leistungen erbringen soll:

- Technische Unterstützung und allgemeine Hilfe bei der Konsolidierung und Entwicklung bankfremder Mikro-Finanzinstitute in den Mitgliedstaaten und Regionen.

- Aufklärung und Werbung für diese Initiative bei Mitgliedstaaten, Regionen, Banken und Mikro-Finanzinstituten im Allgemeinen. Dazu gehören auch die Herausgabe von Broschüren, die Veranstaltung von Konferenzen und Seminaren sowie gegenseitige Besuche usw.

- Technische Handbücher, Leitfäden und Software, die den Mikro-Finanzinstituten dabei helfen sollen, vorbildliche Verfahren einzuführen, wobei sie von speziellen Zentren unterstützt werden. Ausarbeitung von Leitlinien für den Aufbau und die Führung von Mikro-Finanzinstituten usw.

- Verbesserung des Kapitalzugangs für ausgewählte „Muster"-Mikro-Finanzinstitute durch Bereitstellung von Geldern (Startkapital) in Verbindung mit technischer Unterstützung.

Finanziert würde diese Fazilität aus den Geldern, die im Budget der Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung - EFRE) für technische Unterstützung vorgesehen sind und von der Europäischen Kommission verwaltet werden. Da der Europäische Investitionsfonds sein Interesse an dieser Initiative bekundet hat, könnte diese Fazilität unter dem Dach des Fonds verwaltet werden, der bereits für die JEREMIE-Inititative verantwortlich zeichnet, die KMU den Zugang zu Finanzmitteln erleichtern soll.

2. BELEGE FÜR DIE ENTSTEHENDE KLUFT ZWISCHEN ANGEBOT UND NACHFRAGE NACH KLEINSTKREDITEN IN EUROPA

Ganz allgemein richten sich Kleinstkredite in Europa an zwei Gruppen: an Kleinstunternehmen, die als Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten definiert sind (darunter fallen rund 91 % aller europäischen Unternehmen), und an benachteiligte Personen (Arbeitslose oder Nichterwerbspersonen, Sozialhilfeempfänger, Immigranten usw.), die den Sprung in die Selbständigkeit wagen wollen, aber keinerlei Zugang zu den klassischen Bankleistungen haben. Kleinstkredite spielen eine besonders wichtige Rolle in ländlichen Gebiete und tragen besonders dazu bei, ethnische Minderheiten oder Einwanderer wirtschaftlich und gesellschaftlich zu integrieren. Anhang 2 enthält einen Überblick darüber, wie sich der Markt aufgliedert.

Im Verlauf der letzten Jahrzehnte hat sich die EU-Wirtschaft von ihrer ursprünglichen Basis, den großen Industriekonzernen, wegentwickelt und ist inzwischen stärker durch kleinere Unternehmen, darunter auch Einpersonenfirmen, gekennzeichnet, die überwiegend im Dienstleistungssektor angesiedelt sind. Dies hat zu einer vermehrten Nachfrage nach Kleinstkrediten geführt. So sind beispielsweise nur 16 % der Erwerbsbevölkerung selbständige Unternehmer, doch würden sich derzeit 45 % der Europäer lieber selbständig machen, als in einem Beschäftigungsverhältnis zu stehen.[4] In der gesamten EU könnte sich die potenzielle Nachfrage nach Kleinstkrediten, die von Finanzinstituten außerhalb des

[4] Eurobarometer-Umfrage, 6/2004.

Bankensektors an Existenzgründer vergeben werden, auf weit über eine halbe Million Neukunden beziffern.[5] Diese Zahl könnte im Laufe der Jahre noch erheblich anwachsen, wenn man das Nachfragepotenzial, die Wiederausleihung von Kleinstkrediten und die erwarteten positiven Wirkungen der vorgeschlagenen Kleinstkreditinitiative bedenkt.

Die Verfügbarkeit bzw. das Angebot von Kleinstkrediten in den Mitgliedstaaten zu beurteilen, erweist sich als relativ problematisch. Was die Größe einzelner Kredite angeht, dürfte in Europa der typische Kleinstkredit Schätzungen zufolge rund 7 000 bis 8 000 EUR betragen. Eine Erhebung, die das Mikrofinanzierungszentrum für Mittel- und Osteuropa (MFC) in den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten durchgeführt hat, und eine EU-weite Erhebung des Europäischen Mikrofinanzierungsnetzes (EMN) haben Informationen über die Größe von Krediten ergeben. Die Banken selbst führen keine gesonderte Statistik über Kleinstkredite, und selbst die Daten, die ihnen vorliegen, sind oft unklar, weil manche Kredite als persönliche Kredite eingestuft werden, während andere wiederum unter die breitere Kategorie der KMU-Kredite fallen bzw. in manchen Ländern mit landwirtschaftlichen Krediten gekoppelt sind. Die in Mittel- und Osteuropa weit verbreiteten genossenschaftlichen Sparkassen und Kreditinstitute und die Kreditgenossenschaften im Vereinigten Königreich und in Irland vergeben hauptsächlich Kredite an Einzelpersonen und unterscheiden nicht, wie viel von der Kreditsumme als Kleinstkredit in eine Firma fließt oder im Gegensatz dazu für den privaten Konsum aufgewendet wird.[6]

Alles in allem finden Kleinstkredite in vielen neuen Mitgliedstaaten eine zunehmende Verbreitung, und eine ähnliche Entwicklung war in den letzten Jahren auch in den Ländern der EU-15 zu beobachten. Trotzdem muss noch einiges getan werden, damit ihr Potenzial voll erschlossen wird[7], vor allem im Hinblick auf das bereits angesprochene Nachfragepotenzial.

3. AUF DEM WEG ZU EINER EUROPÄISCHEN KLEINSTKREDIT-INITIATIVE

Betrachtet man bei Kleinstkrediten die Dynamik von Angebot und Nachfrage genauer, zeigt sich, dass das Kleinstkreditgeschäft in einem weiteren rechtlichen und fördertechnischen Rahmen zu sehen ist, weil die Finanzierungs-, Beschäftigungs- und Sozialsysteme miteinander verknüpft sind. Obwohl Kleinstkredite nicht neu sind, ist darauf hinzuweisen, dass in den Mitgliedstaaten der Union je nach politischem Rahmen und geltender Gesetzgebung unterschiedlich damit verfahren wird. Sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten haben bereits Maßnahmen zur Förderung von Kleinstkrediten ergriffen, aber diese Maßnahmen scheinen eher in einen spezifischen Kontext zu gehören und manchmal nur lokal anwendbar zu sein.

Die Vergabe von Kleinstkrediten stellt einen finanziellen Ansatz für die Unternehmensförderung dar, mit dem Kapital- und Risikokosten sowie Betriebsaufwendungen angemessen abgedeckt werden und die Kostendeckung der Institutionen und der erbrachten Leistungen gesichert ist. Das Problem eines geeigneten Zugangs von Kleinstunternehmen und potenziellen Existenzgründern zu Finanzmitteln besteht allerdings fort, was auch allgemein eingeräumt wird. Sowohl der Rat als auch die

---

5 Der Berechnung liegen Zahlen von Eurostat zugrunde; sie wird in Anhang 4 näher beschrieben.

6 Siehe Anhang 5.

7 Einer Marktentwicklungsanalyse, die das MFZ im Auftrag des EIF in Polen durchgeführt hat, ist beispielsweise zu entnehmen, dass nur 15 % der Kleinstunternehmen Kleinstkredite in Anspruch nehmen. Die gesamte Angebotslücke umfasst dort rund zwei Millionen potenzielle Kunden.

Europäische Kommission haben in Partnerschaft mit den Behörden der Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet (siehe Anhang 3).

Diese Bemühungen für sich genommen werden ebenso wenig wie die Anstrengungen einiger Mitgliedstaaten alleine das Angebot an Kleinstkrediten in einem ausreichendem Maße und innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens vergrößern, wenn zielgerichtete und umfassende Maßnahmen von Seiten der Behörden der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft ausbleiben. Obwohl die Banken immer stärker auf das Zukunftspotenzial des Kleinstkreditmarkts aufmerksam werden, deutet einiges darauf hin, dass sie nur dann (direkt oder häufiger indirekt über eine Partnerschaft mit bankfremden Einrichtungen) in das Geschäft mit Kleinstkrediten einsteigen, wenn es öffentliche Fördermechanismen gibt (z. B. das EU-Programm PHARE , der Europäische Investitionsfonds und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung - EBWE), die sie dabei unterstützen.

Es besteht also weiterer Handlungsbedarf in diesem Bereich, wobei auf der Arbeit, die auf Gemeinschaftsebene und von den Banken und Mikro-Finanzinstituten geleistet wurde, sowie auf deren Zusammenarbeit aufgebaut werden kann. Die vorgeschlagene Initiative umfasst vier verschiedene Aktionsbereiche:

(1) Die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten verbessern

(2) Das Klima für unternehmerische Initiative weiter verändern

(3) Die Verbreitung vorbildlicher Verfahrensweisen (einschließlich Ausbildung) fördern

(4) Zusätzliche Finanzmittel für Mikro-Kreditinstitute bereitstellen.

Da die Banken in der Regel für bestehende Kleinstunternehmen und herkömmliche Existenzgründungen bereits Finanzierungen anbieten, steht in diesem Papier das schwierigere Segment im Mittelpunkt: man könnte es den „nicht bankfähigen“ Markt[8] nennen. Dabei dürften aber jede Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen und jede Verbreitung vorbildlicher Verfahren allen beiden Segmenten zugute kommen.

3.1. Aktionsbereich 1: Die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten verbessern

Der institutionelle Rahmen in den Mitgliedstaaten scheint häufig für einen Ausbau des Kleinstkreditwesens ungeeignet zu sein. Weil Kleinstkredite normalerweise in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft nicht eigens geregelt sind, lassen die Statistiken über Kleinstkredite zu wünschen übrig.

Um das Wachstumspotenzial von Kleinstkrediten zu erschließen, bedarf es keines umfangreichen Einsatzes knapper öffentlicher Mittel. Eine der Stärken von Kleinstkrediten liegt vielmehr darin, dass sie langfristig kostendeckend sind. Im Allgemeinen ist eine Reihe von Maßnahmen erforderlich, um das zu verbessern, was sich im weitesten Sinne als gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen für Kleinstkredite bezeichnen lässt.

---

[8] Dazu gehören jene, die keine Sicherheiten bieten, kein stabiles Beschäftigungsverhältnis vorweisen und ihre Kreditwürdigkeit - auch in der Vergangenheit - nicht überprüfbar belegen können.

Im Folgenden werden sieben Bereiche herausgestellt, in denen sich auf nationaler Ebene Verbesserungen erreichen lassen, und es werden gegebenenfalls Beispiele bewährter Verfahren beschrieben.

Ein Umfeld schaffen, das den Aufbau von Mikro-Finanzinstituten (MFI) ermöglicht und alle Kundensegmente abdeckt

Angesichts der Menge und Vielfalt möglicher Kunden sollten alle Arten von MFI (innerhalb und außerhalb des Bankensektors) leichten Zugang zu Finanzmitteln haben, damit sie ihr Kleinstkreditgeschäft ausweiten können. Dies setzt voraus, dass die Banken dazu ermuntert werden, sich vermehrt im Kleinstkreditgeschäft zu engagieren. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass in einem größeren Umfang Kreditbürgschaften bereitgestellt werden, und – in dem Maße, in dem sich die Portfolios weiterentwickeln – durch Verbriefung. Dies setzt auch voraus, dass Kreditgenossenschaften oder ähnliche Einrichtungen, die im Kleinstkreditgeschäft tätig sind, die Genehmigung be- oder erhalten, Spareinlagen entgegenzunehmen, und berechtigt sind, einkommensgenerierende Aktivitäten zu finanzieren.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und dem Ausschuss der Europäischen Bankenaufsichtsbehörden (CEBS) eine Website[9] mit dem Titel „Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Eigenkapitalrichtlinie“ unterhält, über die die breite Öffentlichkeit Fragen zu den Eigenkapitalvorschriften im Zusammenhang mit dieser Fazilität stellen kann. Dieses Medium würde auch zur Klärung von etwaigen Fragen über die Behandlung von Kleinstkrediten im Rahmen der Eigenkapitalrichtlinie zur Verfügung stehen.

Durch die Lockerung der Zinscaps im Kleinstkreditgeschäft dazu beitragen, dass Kleinstkredite kostendeckend werden

Neben den spezifischen Maßnahmen für die verschiedenen Kategorien von Finanzintermediären gibt es auch Maßnahmen, die für alle Einrichtungen und Programme im Kleinstkreditbereich einheitlich sind. Dazu gehört die Lockerung der Zinscaps für Unternehmenskredite, die es unmöglich machen, Kleinstkredite kostendeckend zu vergeben. Es ist zu betonen, dass der absolute Betrag der Zinsen selbst bei einem hohen Zinssatz aufgrund des geringen Betrags und der kurzen Laufzeit niedrig ist. Der einfache Zugang zu Krediten ist für Kleinstunternehmer in Europa wie auch anderswo der allerwichtigste Faktor. In Mitgliedstaaten mit Zinscaps wäre es angezeigt, diese auf einem ausreichend hohen Niveau festzulegen, damit Kreditinstitute ihre Kosten decken können, gleichzeitig aber ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen regelmäßig zu überwachen, wie es beispielsweise in Irland praktiziert wird, damit die Sicherheit der Kreditnehmer nicht beeinträchtigt wird. In Deutschland darf die Zinsobergrenze in einem bestimmten Sektor den Durchschnittssatz nicht um mehr als das Zweifache oder mehr als 12 Punkte überschreiten.[10]

Mikro-Kreditinstituten Zugang zu Schuldnerdatenbanken gewähren und ihnen die Risikobewertung erleichtern

Abgesehen von anderen allgemeinen Maßnahmen ist es wichtig, dass alle, auch Mikro-Kreditinstitute außerhalb des Bankensektors Zugang zu den Informationen von Kreditauskunfteien über einen etwaigen Ausfall von Schuldnern erhalten. In manchen Ländern, vor allem im Vereinigten Königreich, werden die so genannten *Community*

---

[9] http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/transposition_de.htm

[10] Siehe Anhang 8.

Development Finance Institutions (CDFI) aufgefordert, den Auskunfteien ihre Daten zur Verfügung zu stellen. In anderen Länder, insbesondere in Frankreich, speichert die Zentralbank diese Daten und anerkannte Mikro-Kreditinstitute haben keinerlei Zugriff darauf.

Gemeinsame europäische Datenbanken über Schuldnerausfall und Verluste bei Kleinstkrediten (Einzelpersonen, Unternehmen und MFI) sowie EU-weit einheitliche Bewertungshilfen, die sich an den bewährten Verfahren der Branche orientieren, könnten Kreditinstituten beim Ausbau ihres Kleinstkreditgeschäftes helfen. Solche Hilfsmittel werden von Banken verwendet, dem Kreditrisiko sehr umfassend begegnen, und könnten es Kreditinstituten ermöglichen, sich die Bestimmungen der Eigenkapitalrichtlinien[11] in vollem Umfang zunutze zu machen. Für den Aufbau derartiger Datenbanken wären die Marktakteure am besten geeignet.

Hier ist anzumerken, dass der erforderliche Eigenkapitalanteil durch Kreditbürgschaften und in dem Maße, in dem sich die Portfolios entwickeln oder kombiniert werden durch Verbriefung begrenzt werden kann.

Die Betriebsaufwendungen durch Steuervergünstigungen verringern

Auch günstigere steuerliche Regelungen sind für eine wachsende Branche wichtig, gleichgültig ob es sich um Steuerbefreiungen für Mikro-Kreditinstitute oder Steuernachlässe für Einzelpersonen oder Unternehmen handelt, die Geld in deren Arbeit investieren oder sich in Form von Schenkungen engagieren. So gibt es beispielsweise im Vereinigten Königreich eine Steuernachlassregelung namens *Community Interest Tax Relief*, derzufolge Einzelpersonen oder Unternehmen fünf Jahre lang 25 % einer Investition in Form von Darlehen, Wertpapieren oder Risikokapital von ihrem zu versteuernden Einkommen absetzen können. In Frankreich sieht das Gesetz über Wohltätigkeit („*Loi sur le mécénat*") für Spenden von Einzelpersonen einen Steuerabschlag in Höhe von 66 % bis maximal 20 % des zu versteuernden Einkommens vor, und bei Unternehmen einen maximal 0,5 % ihres Umsatzes erreichenden Steuerabzug von 60 %.

Die nationalen Vorschriften und die Aufsicht an die Besonderheiten des Kleinstkreditwesens anpassen

Gemäß dem EU-Recht[12] fallen MFI unter die Finanzdienstleistungsaufsicht der EU, wenn sie Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums entgegennehmen, so dass sie den einschlägigen Vorschriften und der entsprechenden Beaufsichtigung unterliegen. Nehmen MFI keine Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums entgegen und werden sie nicht von einem Kreditinstitut zu Aufsichtszwecken konsolidiert, unterliegen sie gemäß der Eigenkapitalrichtlinie auch keinen besonderen harmonisierten Kapitalanforderungen. Falls in einem Mitgliedstaat aufsichtsrechtliche Vorschriften für Einrichtungen gelten, die keine Spareinlagen von Privatkunden entgegennehmen, ist unbedingt darauf zu achten, dass etwaige zusätzliche Regelungen und Aufsichtsbestimmungen keine unverhältnismäßigen Kosten verursachen und zu den von MFI ausgehenden Risiken im Verhältnis stehen müssen, damit dies nicht das Angebot von Kleinstkrediten und das Wachstum spezialisierter MFI behindert.

Dafür sorgen, dass die Vorschriften des Binnenmarktes auch für Kleinstkredite gelten

---

11 Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG.

12 Artikel 4 der Richtlinie 2006/48/EG.

Die rechtliche Harmonisierung in Europa macht es möglich, dass in einem EU-Mitgliedstaat zugelassene Banken durch grenzüberschreitende Leistungen oder durch Gründung von Zweigstellen auch in anderen Ländern tätig werden können. Es wäre lohnenswert zu prüfen, inwieweit und unter welchen Bedingungen ähnliche Rechte auch Kleinstkreditgebern verliehen werden könnten, die keine Kreditinstitute im Sinne des EU-Rechts sind.

Kleinstkredite in das einschlägige Recht und die Rechnungslegungsstandards aufnehmen

Die Erfahrung hat vor allem in Rumänien gezeigt, dass Überregulierung negative Folgen für die Entwicklung des Kleinstkreditwesens haben kann, wenn sie die geschäftliche Flexibilität behindert oder den Kreditgebern hohen Aufwand verursacht. Solche Gefahren lassen sich verringern, indem man zunächst eine Bestandsaufnahme bewährter Verfahrensweisen vornimmt und den vorgeschlagenen Rechtsrahmen mit der Realität des nationalen Kleinstkreditgeschäfts vergleicht. Die Bekanntheit von Kleinstkrediten ließe sich auf lange Sicht steigern, indem man für sie eine eigene Kategorie in der bankgewerblichen Praxis und in den neuen internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS) vorsieht.

3.2. Aktionsbereich 2: Das Klima für unternehmerische Initiative weiter verändern

Die Entwicklung Europas zu einer von Wissen, Dienstleistungen und neuen Technologien gekennzeichneten Wirtschaft im Rahmen der erneuerten Lissabon-Strategie des Jahres 2005 könnte neue Impulse erhalten, wenn man drei Gesichtspunkten größere Aufmerksamkeit schenken würde, die Existenzgründung und Kleinstkredite in dreierlei Hinsicht miteinander verknüpfen: der Anpassung der institutionellen Rahmenbedingungen für Kleinstunternehmen, der Hilfestellung für einen erfolgreichen Sprung von der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit und der Bereitstellung technischer Hilfe für Kleinstunternehmer.

Die institutionellen Rahmenbedingungen für Selbstständige und Kleinstunternehmen verbessern

Die Beschäftigungspolitik muss sich zunehmend für eine Gleichbehandlung von Selbständigen und abhängig Beschäftigten einsetzen. Damit der Selbständigkeit und den Kleinstunternehmen Anerkennung zu verschafft wird, bedarf es einer Werbe- und Sensibilisierungskampagne in Schulen, Hochschulen und Beschäftigungsagenturen, die auf die öffentliche Meinung insgesamt abgestellt ist. Erforderlich sind auch Maßnahmen zum Abbau von gesetzlichen, steuerlichen und administrativen Hindernissen wie beispielsweise die Befreiung von den Sozialversicherungsbeiträgen für Jungunternehmen, vereinfachte Eintragungsverfahren für neue Kleinstunternehmen und Zugang zu zahlreicheren und günstigeren Absatzmärkten. In Deutschland wird mit dem neuen Konzept der „Ich-AG" die Vorstellung propagiert, dass eine Existenzgründung ein lohnenswerter und herausfordernder Karriereweg ist. In Frankreich wurde die Gründung von Kleinstunternehmen als Integrationsmöglichkeit für Arbeitslose anerkannt, die dann in den ersten drei Jahren von bestimmten Sozialabgaben freigestellt sind.

Lösungen konzipieren, damit Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger den Sprung in die Selbständigkeit schaffen können

Den Sprung von der Arbeitslosigkeit oder Abhängigkeit von Sozialleistungen in die Selbständigkeit zu erleichtern, ist von grundlegender Bedeutung. Zu den möglichen Maßnahmen gehören zeitweise Einkommenszuschüsse der öffentlichen Hand während der Übergangsphase in Verbindung mit Bestimmungen, die es im Fall eines Scheiterns

ermöglichen, wieder Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe zu beziehen. In Irland können Sozialhilfeempfänger beispielsweise ihre Sozialleistungen weiter beziehen und über vier Jahre hinweg allmählich auslaufen lassen. Ein derartiges Verfahren erfordert, dass die Mitarbeiter der Sozialämter und Beschäftigungsagenturen speziell in den einzelnen Aspekten der Unternehmensgründung und Fragen der Selbständigkeit geschult werden, damit sie die nötige Kompetenz für die Beratung potenzieller Existenzgründer erwerben.

Die Erfolgschancen junger Kleinstunternehmen durch Schulung, Mentoren und Unternehmensentwicklungsdienste steigern

Kleinstkredite können zwar Existenzgründern und sozialen Außenseitern den Zugang zu Finanzmitteln erleichtern, doch der Finanzzugang allein löst offenbar nicht alle Probleme auf der Nachfrageseite. Kleinstunternehmen agieren in einem hochkomplexen Umfeld, was die Bereitstellung von Unternehmensentwicklungsdiensten erforderlich macht und von einem Jungunternehmer häufig Kompetenzen verlangt, die ihm fehlen. Schulungen, Mentorendienste oder Coaching verbessern die Erfolgschancen des Existenzgründers oft entscheidend. Da Unternehmensentwicklungsdienste die Kosten steigen lassen, machen sie Kleinstunternehmen als Kunden weniger attraktiv für Geschäftsbanken. Die Erfahrung zeigt, dass solche Dienste häufig von der öffentlichen Hand oder von Freiwilligen getragen werden. Und nicht zuletzt hilft auch die Vergabe von Aufgaben, die mit der Kreditabwicklung zu tun haben (Ausarbeitung eines Businessplans, Beobachtung der Geschäftsentwicklung usw.), an Dritte dabei, leichter einen Kredit zu erhalten. Auch eine breitere Nutzung der Mittel, die im EFRE, ESF (Europäischer Sozialfonds) und ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) für die Förderung von unternehmerischer Initiative, Innovation und Existenzgründungen bereitstehen, könnte dazu beitragen, die Lücke zu schließen (siehe Anhang 7).

Vorschlag 1

Von der Theorie zur Praxis: die Entwicklung von Kleinstkrediten und Kleinstunternehmen auf nationaler Ebene fördern

Um Fortschritte in Bezug auf die vorstehenden, in Aktionsbereich 1 und 2 ausgeführten 10 Punkte zu erzielen, wären die Mitgliedstaaten dazu aufzufordern, ein Reformprogramm in Angriff zu nehmen, mit dem die Bedingungen für Kleinstkredite je nach den nationalen Gegebenheiten und Prioritäten verbessert würden. Angesichts des Schwerpunkts der Lissabon-Strategie, der darin besteht, den Zugang zu Finanzmitteln im Allgemeinen zu verbessern und die Kleinstkredite im Besonderen zu fördern, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, in ihre gemäß der Lissabon-Strategie vorzulegenden nationalen Reformprogramme auch jene Maßnahmen aufzunehmen, die notwendig sind, um günstigere Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Kleinstkreditwesens zu fördern, und die in den institutionellen, gesetzlichen und gewerblichen Rahmen der Mitgliedstaaten fallen. Auch die Kommission könnte den Mitgliedstaaten helfen, indem sie quantitative Ziele für Kredite vorgibt und eine Bestandsaufnahme bewährter Regelungsverfahren durchführt.

3.3. Aktionsbereich 3: Die Verbreitung vorbildlicher Verfahrensweisen fördern

Will man beweisen, wie wertvoll Kleinstkredite sind, ist es wichtig, dass Institute innerhalb und außerhalb des Bankensektors ihre Geschäfte weiterführen und kostendeckende Tätigkeiten entwickeln können. Mit öffentlichen Geldern zeitlich begrenzte Maßnahmen zu bezuschussen, die mit Einstellung der Förderung auch wieder verschwinden, ist nicht

effizient. Es wäre nützlicher, die Entwicklung von Bankdienstleistungen und dauerhaft bestehenden MFI außerhalb des Bankensektors zu fördern, so dass sie ihre Erfahrungen und bewährten Verfahren untereinander austauschen und eine gemeinsam Sprache herausbilden können, die ihnen eine wirkungsvollere Zusammenarbeit erlaubt. Wenn außerhalb des Bankensektors angesiedelte Einrichtungen viel von Banken lernen können, stimmt das auch umgekehrt, weil die Methoden, die für die Vergabe und Beitreibung von Kleinstkrediten entwickelt wurden, sich von den herkömmlichen, von den Banken praktizierten Arbeitsweisen unterscheiden. Dieser Austausch von Know-how würde zudem eine bessere Integration quantitativer Methoden wie des Scoring, die inzwischen auch Kleinstkredite erreichen, und der vertrauensbildenden Kontakte erlauben, von denen Kleinstkredite und ihre Rückzahlung letztlich abhängen. Die Verbreitung vorbildlicher Verfahren ist ein wichtiger Faktor für die Entwicklung des Kleinstkreditwesens und sie wird auch künftig von bestehenden Ressourcenzentren wie dem Mikrofinanzierungszentrum für Mittel- und Osteuropa oder dem Europäischen Mikrofinanzierungsnetz[13] und den Banken selbst weiter unterstützt werden.

Eine zentrale Stelle mit Fachkompetenz in der Mikrofinanzierung

Der schiere Umfang der anstehenden Arbeiten legt nahe, dass jemand die Aufsicht und Koordinierung gewährleisten sollte, was zum Beispiel von einer zentralen Stelle geleistet werden könnte, die über Fachkompetenz in den Bereichen Finanzierung und Soziales verfügt und in der Lage ist, Fördermaßnahmen für Kleinstkredite zu begleiten und zu koordinieren und auch als ständiger Ansprechpartner für die beteiligten Interessengruppen zu fungieren. Der EIF, der im Auftrag der Europäischen Kommission bereits JEREMIE und Bürgschaftsprogramme für Kleinstkredite verwaltet, konnte seine Leistungsfähigkeit in diesem Bereich bereits unter Beweis stellen.

Ein eigenes Gütesiegel für Kleinstkredite, um das Engagement der EU-Bürger zu steigern

Den MFI könnten mehr Gelder zur Verfügung stehen, wenn man Einzelpersonen oder sozial verantwortlich handelnde Unternehmen dazu veranlassen könnte, in sie zu investieren. „Grüne“ Investmentfonds werben immer erfolgreicher um Privatanleger. Genauso könnte ein eigenes Gütesiegel für Kleinstkredite entwickelt werden, um die Bekanntheit von Investmentfonds, die Kleinstkredite finanzieren, zu erhöhen, das Vertrauen der Bürger in Anlagemöglichkeiten aus dem Mikrofinanzbereich zu steigern und die Gelder zu jenen MFI fließen zu lassen, die sozial und finanziell am besten abschneiden.

MFI bedürfen eines Verhaltenskodex

Eine Möglichkeit, das Vertrauen in ein Kleinstkredit-Gütesiegel aufzubauen, besteht darin, einen Verhaltenskodex für MFI aufzustellen, der das probate Mittel dafür wäre, unter den MFI vorbildliche Verfahren zu verbreiten, die an hohen ethischen Maßstäben und Kundenfreundlichkeit orientiert sind. Am besten wäre ein solcher Kodex von den unterschiedlichen Interessengruppen auszuarbeiten. Er sollte auf den in Abschnitt 4 (Kommunikation und Evaluierung) beschriebenen sozialen und finanziellen Leistungskriterien der MFI beruhen und würde ihr Geschäftsgebaren berücksichtigen.

Die MFI sollten verpflichtet werden, in den Unterlagen, die sie veröffentlichen, Angaben zu ihrer Rechtsform, Beaufsichtigung und Einhaltung des Verhaltenskodex vorzulegen.

---

[13] Das MFZ und das EMN sind in den Bereichen Information, Ausbildung, technische Unterstützung usw. bereits stark engagiert.

3.4. Aktionsbereich 4: Zusätzliche Finanzmittel für neue MFI außerhalb des Bankensektors bereitstellen

Um die Entwicklung von Kleinstkrediten in Europa anzukurbeln, bedarf es eines komplexen Pakets von Initiativen, an denen sich die Marktakteure sowie die nationalen und die europäischen Institutionen beteiligen müssen. Viele der oben ausgeführten Anregungen zeigen deutlich, wie wichtig es ist, auf EU-Ebene zu handeln, damit das Kleinstkreditwesen Dynamik entwickelt und die Fördermaßnahmen koordiniert werden. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, will sich die Kommission stärker engagieren, indem sie im Rahmen der Kohäsionspolitik eine eigene Kleinstkreditfazilität einrichtet, die MFI innerhalb und außerhalb des Bankensektors Finanzmittel und technische Hilfe bereitstellt und so das Angebot an Kleinstkrediten erhöht.

Diese Fazilität würde sich über Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen an die aussichtsreichsten MFI außerhalb des Bankensektors richten. Im Idealfall sollte sie die Bereitstellung technischer Unterstützung mit Finanzmitteln aus verschiedenen Quellen wie EU-Strukturfonds, EIB, EUROFI-Netz, Banken und Spender kombinieren. Ihr Ziel wäre es, den MFI dabei zu helfen, kostendeckend zu arbeiten, und sie würde dazu beitragen, den Einsatz von Kleinstkrediten in der EU zu fördern, und zwar durch die Erstellung von Marktanalysen, die Ausarbeitung von Leitlinien sowie Schulungs- und Wissensvermittlungsangebote, die bestehende vorbildliche Verfahren enthalten.

Vorschlag 2

Eine eigene Förderstruktur für Kleinstkredite

Um diese Fazilität rasch aufzubauen und ihr eine kostenwirksame Struktur zu verleihen, wird vorgeschlagen, den Europäischen Investitionsfonds (EIF) zu ersuchen, innerhalb seiner für JEREMIE zuständigen Dienststelle ein Sonderreferat für Kleinstkredite einzurichten und zu unterhalten.

Zu dessen Aufgaben würde Folgendes gehören: technische Hilfe und allgemeine Unterstützung bei der Konsolidierung und Entwicklung von MFI z. B. durch Aufklärung und Werbung für die Kleinstkredit-Initiative in den Mitgliedstaaten, Regionen, Banken und MFI generell, Veröffentlichung von Broschüren, Veranstaltung von Konferenzen, Seminaren und gegenseitigen Besuchen usw., Ausarbeitung von Handbüchern und Leitfäden, die den MFI helfen, vorbildliche Verfahren bei Aufbau und Management von MFI zu übernehmen, Erleichterung des Kapitalzugangs von MFI durch Mobilisierung von Finanzmitteln (Startkapital).

Die Mittel für die personelle Ausstattung des Referats und die Arbeit zur technischen Unterstützung von MFI würden durch die in den Strukturfonds für technische Unterstützung vorgesehenen Mittel gedeckt, die von der Europäischen Kommission verwaltet werden.

Wie ein Kleinstkreditfonds aussehen könnte, ist in Anhang 9 dargestellt.

4. KOMMUNIKATION UND EVALUIERUNG

Kommunikation ist erforderlich, um alle Interessengruppen, Behörden, Banken, Finanzintermediäre und Endnutzer für die Kleinstkredit-Initiative zu sensibilisieren. Es

müssen geeignete Kampagnen konzipiert werden, um den Start der Kleinstkredit-Initiative zu begleiten, und es ist dauerhaft bereichsspezifische Informationsarbeit zu leisten, die darauf ausgerichtet sein sollte, langfristig in Europa für Kleinstkredite zu werben.

Was die Evaluierung angeht, so müssen die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der Initiative im Rahmen der Lissabon-Strategie auf verschiedenen Ebenen sorgfältig bewertet werden. Zielsetzungen sind frühzeitig festzulegen, damit die erzielten Veränderungen messbar werden (Siehe Anhang 10).

5. FAZIT

Ziel der vorgeschlagenen Initiative ist es, im Rahmen der Lissabon-Strategie das Kleinstkreditwesen in der Europäischen Union zu entwickeln, so dass man dem Ziel der Kommissionsmitteilung „Die Finanzierung des Wachstums von KMU – Der besondere Beitrag Europas“[14] wieder einen Schritt näher kommt. Ihr liegt die Empfehlung zugrunde, eine spezielle Förderstruktur für Kleinstkredite aufzubauen, um Mentorendienste zu entwickeln, die zur Unterstützung von Existenzgründern und Kleinstkreditnehmern wesentlich sind, bewährte Marktverfahren durch die Schaffung eines eigenen Gütesiegels für Kleinstkredite zu entwickeln und einen Verhaltenskodex aufzustellen. Ferner ist sie darauf ausgerichtet, die Bereitstellung von Kapital zu verbessern, und es wird vorgeschlagen, einen Kleinstkreditfonds einzurichten, der die MFI bei der Finanzierung ihrer Kreditaktivitäten unterstützen würde. Da auf nationaler Ebene eine Reihe von Änderungen der institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen für das Kleinstkreditwesen erforderlich sind, wird vorgeschlagen, diese Gesichtspunkte im jährlichen Lissabon-Governance-Zyklus aufzugreifen. Mit anderen Worten: Durch ihre Aufnahme in die nationalen Reformprogramme könnten die Mitgliedstaaten zu Reformen bewegt werden, die unter den jeweiligen nationalen Gegebenheiten geeignet sind, das Kleinstkreditwesen zu fördern. Es müssen zweckmäßige Kommunikationskampagnen eingeleitet werden, um die Kleinstkredite in Europa in den Mittelpunkt zu rücken und langfristig zu ihrer Entwicklung beizutragen, und es müssen Evaluierungen durchgeführt werden. Diese Elemente ergänzen sich gegenseitig und sind wichtig für das Entstehen günstiger Rahmenbedingungen für ein kostendeckendes und expandierendes Kleinstkreditgeschäft in Europa.

Diese Initiative steht im Einklang mit der Politik der EU, den Unternehmergeist und die unternehmerische Initiative, die „Flexicurity“ und die gesellschaftliche Integration benachteiligter Menschen zu fördern, die Humanressourcen zu entwickeln und auf gegenseitigem Vertrauen gegründete soziale Bande zu erneuern, was ja die ursprüngliche Bedeutung des Begriffs „Kredit“ war. Die erwarteten Auswirkungen dieser Initiative sind zunächst eine Zunahme der Existenzgründungen und die vermehrte Schaffung von Arbeitsplätzen mit direkten und indirekten Wachstumseffekten. In Ländern, die große ethnische Minderheiten beherbergen, wie dies beispielsweise in Mitteleuropa der Fall ist, oder die viele Einwanderer aufnehmen, könnten Kleinstkredite eine erhebliche Bedeutung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration dieser Gruppen gewinnen.

Die Vorschläge, aus denen diese Initiative besteht, sind ein Ausgangspunkt für konkrete Maßnahmen zur Entwicklung und Förderung des Kleinstkreditwesens in der Europäischen Union.

---

[14] KOM (2006) 349, S. 7.

6. ANNEXES

6.1. ANNEX 1: About micro-credit

Micro-credit is the extension of very small loans (micro-loans) to entrepreneurs, to social economy enterprises, to employees who wish to become self-employed, to people working in the informal economy and to the unemployed and others living in poverty who are not considered bankable. It stands at the crossroads between economic and social preoccupations. It contributes to economic initiative and entrepreneurship, job creation and self-employment, the development of skills and active inclusion for people suffering disadvantages.

Micro-credit has also proven its cost effectiveness as a public policy tool, costing a fraction of equivalent passive labour market measures: the average cost of support for micro-credit schemes in Europe is reported to be under €5 000 per job created[15].

Experience shows a survival rate of well over 60 % after two years for businesses set up thanks to micro-credit. In purely economic terms public support for micro-credit is worthwhile even if the job created only lasts a year.

Micro-credit is defined by:

– its target: micro-entrepreneurs, the self-employed, and socially excluded people lacking access to traditional sources of capital;

– its object: the creation or expansion of income-generating and job-creating activities or micro-enterprises, whose principal need is usually the financing of initial investment or of the working capital;

– the small amount of the individual loans required which in turn relates to the limited debt-servicing capacity of the target clientele. Typically, this amount does not exceed EUR 25 000. The average micro-loan provided by Micro-finance Institutions (MFIs) in Europe is approximately 7 700 euros;[16]

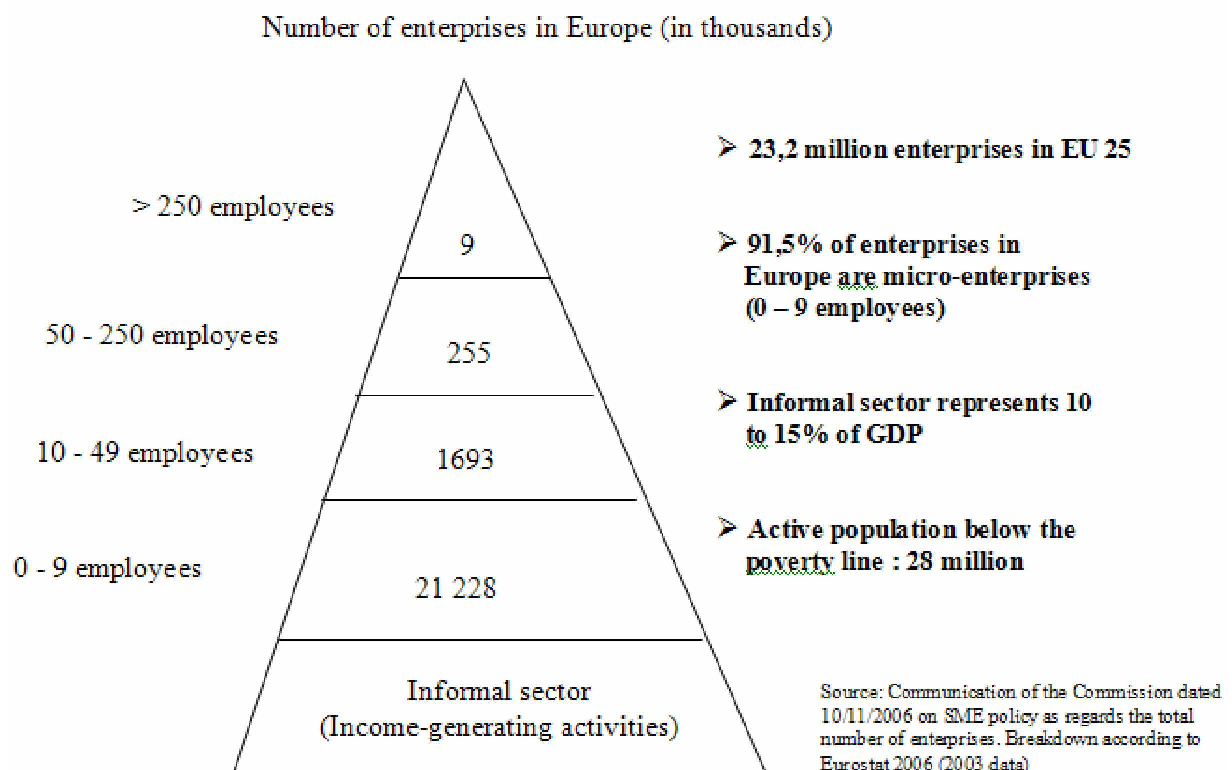
– a more labour-intensive delivery system for making loans, involving greater knowledge of borrower capacity and a close relationship with the borrower, especially during the start-up phase of the micro-enterprise, through mentoring and general business support.

---

15 Estimates of between €1 000 and €8 000 - Financial Instruments of the Social Economy in Europe and their impact on job creation, 1997. Under €5 000 - Finance for Local Development 2002: http://www.localdeveurope.org

16 This amount varies according to the target population and the GDP per inhabitant. According to Overview of the Micro-credit Sector in Europe (EMN, 2004- 2005), the average micro-loan in the EU-15 is € 10 240, while in new Member States (EU-12) it is € 3800.

6.2. ANNEX 2: The market pyramid



6.3. ANNEX 3: Review of Community initiatives on micro-credit

– The new JEREMIE (Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises) scheme has been set up with the support of the European Investment Fund (EIF) to improve access to finance, including micro-credit, in European regional programmes for 2007-2013. It can provide micro-credit, guarantees for both loans and equity and venture capital finance to SMEs. In the past, national and regional programmes supported by the Structural Funds have provided capital and other support in a less systematic way for micro-credit operations, for example, in disadvantaged urban areas.

– Under the growth and employment initiative (1998-2000),[17] and the multi-annual programme for the promotion of enterprise and entrepreneurship, in particular SMEs (2001-2005),[18] the European Union provided partial guarantees to cover portfolios of micro-loans for borrowers lacking security. These provisions have been extended to cover 2007-2013 with the Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP)[19]. This micro-credit guarantee window is managed by the European Investment Fund (EIF) on behalf of the European Commission.

– The Community Action Programme to Combat Social Exclusion (2002-2006) supported the European Microfinance Network (EMN) and the Microfinance Centre (MFC) for Central and Eastern Europe and the New Independent States with a view to promoting microfinance as a tool to fight social and economic exclusion and to promoting micro-entrepreneurship and self-employment.

– With the same support, these organisations and Community Development Finance Association (CDFA – United Kingdom) led the trans-national exchange project "From exclusion tot inclusion through micro-finance" whose purpose was to reduce the lack of information exchange between organizations working in the area of social and financial exclusion in the East and West. New Member States have developed micro-credit with strong institutions capable of serving thousands of socially and financially excluded people, but are now facing an environment which has new challenges and opportunities. Western institutions have developed tools that fit the EU environment (such as a mix of financial and non-financial services to excluded people) but their programmes tend to have a relatively smaller client base due to design issues and generally stricter environment. The final reports provide new data about characteristics of micro-credit in the EU, based on a mapping exercise, and express recommendations to policy makers, practitioners and networks.

– Under the same programme, a study of “policy measures to promote the use of micro-credit for social inclusion” (2005) showed that micro-credit might play a more important role in the active inclusion of vulnerable groups of people if policies in the economic, employment and social fields were retargeted accordingly. He elaboration of different relevant policy dimensions - the micro-entrepreneurial context, the legal framework, funding and support, the “financial bridge” and the “welfare bridge”- has lately allowed the creation of a tool for a multidimensional and contextualised benchmarking of national microfinance environments named "Evaluation Scorecard" (see Annex 6).

– Since 2001 the EQUAL initiative has supported 300 development partnerships developing and testing new ways to promote “Entrepreneurship for All”. These partnerships have identified key barriers or obstacles that prevent disadvantaged groups and deprived areas from being able to set up viable businesses, developed integrated support packages,

---

17 Council Decision (98/347/EC) of 19 May 1998 on measures of financial assistance for innovative and job-creating small and medium-sized enterprises (SMEs) - the growth and employment initiative, OJ L 155, 29.5.1998.

18 Council Decision (2000/819/EC) of 20 December 2000 on a multiannual programme for enterprise and entrepreneurship, and in particular for small and medium-sized enterprises (SMEs) (2001-2005), OJ L 333, 29.12.2000,

19 Decision No 1639/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007 to 2013), OJ L 310, 9.11.2006.

including microfinance, and demonstrated the advantages and benefits of an integrated approach (focusing on creating an entrepreneurial culture, providing tailor-made business support, facilitating access to finance, and supporting business consolidation and growth). EQUAL also supported a platform and a number of conferences for exchanging and validating good practice in supporting inclusive entrepreneurship.

– Article 11 of Regulation 1081/2006/EC on the European Social Fund states that ESF "[…] assistance shall take the form of non-reimbursable individual or global grants, reimbursable grants, loan interest rebates, micro-credits, guarantee funds and the purchase of goods and services in compliance with public procurement rules."

– Under the new generation of rural development programmes, the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) may co-finance expenditure in respect of an operation comprising contributions to support venture capital funds, guarantee funds and loan funds. EAFRD supports also the creation and development of micro-enterprises[20]

– The newly created European Globalisation Adjustment Fund, which can intervene to mitigate the economic and social impacts of restructuring and relocation, can provide support for redundant workers to create new businesses or move into self-employment[21].

– The Commission has organised working groups on micro-credit with representatives of Member States, and a 2004 conference in Brussels in partnership with the institutional networks concerned. In April 2006, a report "The regulation of Micro-credit in Europe"[22] and in November 2003, a report "Micro-credit for small businesses and business creation: bridging a market gap."[23] were published

– Single market initiatives have included the integration of the financial services market and the simplification of administrative constraints on enterprises. In this area, administrative and other constraints represent a much bigger obstacle, relative to their size, for micro-enterprises than for larger businesses. The "White Paper on financial services"[24] and the "Green Paper on retail financial services in the single market[25]" have provided useful guidance in this respect.

– Efforts have been made to simplify competition and state aid rules regarding the granting of public aid to micro-enterprises[26].

– In 2005 and 2006, the European Investment Fund (EIF) supported microfinance through securitisation in two milestones transactions in the Western Balkans and South-East Europe. The EIF structured and co-arranged the securitisation of loans to microfinance institutions and acted as a guarantor in the first securitisation of micro-loans in Europe.

---

20 Article 71(5) of Regulation No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), OJ L 277, 21.10.2005, and Articles 50 to 52 of Regulation No 1974/2006 (the relevant implementing rules), OJ L 368, 23.12.2006.

21 Regulation (EC) No 1927/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 – OJ L 406 on establishing the European Globalisation Adjustment Fund, OJ L 406, 30.12.2006.

22 http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/financing/docs/microcredit_regulation_report_2007.pdf

23 Commission Working Paper SEC (2004) 1156.

24 COM(2005) 629 of 1.12.2005.

25 COM(2007) 226 of 30.04.2007.

26 Commission Regulation No 1998/2006 of 15.12.2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid, OJ L 379, 28.12.2006.

– "Preparatory Action for SMEs in the new financial environment", a development of PHARE's SME Finance Facility, is encouraging institution-building by funding technical assistance for small, regional banks and credit institutions, especially in the new Member States, with a particular focus on micro-loans to SMEs[27].

27 Commision Decision PE/2004/2632.

6.4. ANNEX 4: Estimated demand for micro-credit in the EU

Micro-loans for Commencing Business Activity

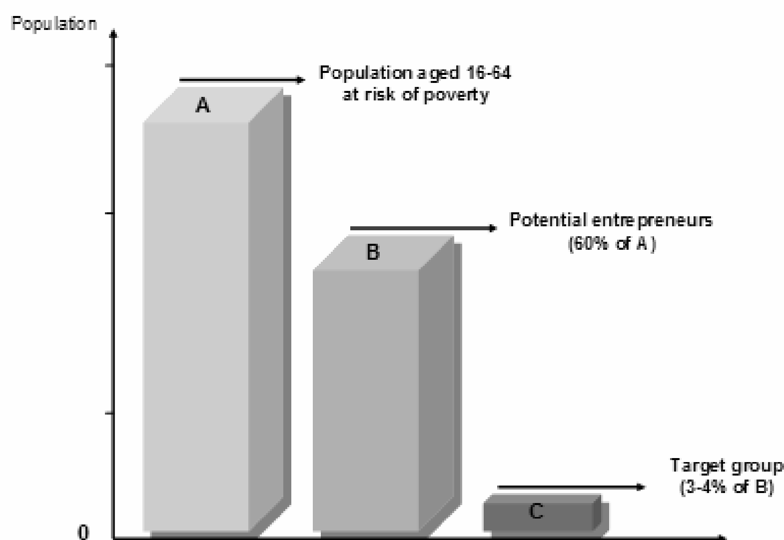
EIF has analysed access to debt financing by SMEs and potential entrepreneurs in the framework of JEREMIE evaluations. The following figures are based on the last Eurostat data available (2004) and examine the provision of micro loans primarily by non-banking financial institutions (loan funds, micro finance institutions, credit unions, etc.) to the disadvantaged group of people 'at risk of poverty' subject to the following assumptions:

At risk of poverty group – group in relative income poverty, i.e. individuals living in households where equivalised income is below the threshold of 60% of the national equivalised median income[28]

Potential entrepreneurs – group of people of productive age (16-64) facing the risk of poverty; it is assumed that on average only 45% of this group would be willing to set up micro-enterprises (source : Eurobarometer 2005).

Target group – number of potential entrepreneurs who actually have set up micro businesses; it is assumed that this group represents at most 4% of potential entrepreneurs (source : ILO[29] study 2002 on micro-finance in industrialized countries).

The methodology for estimating demand for micro finance for commencing business activity can be shown as follows:



[28] See Eurostat's definition ('Income Poverty and Social Exclusion in the EU 25', Statistics in Focus – Population and Social Conditions, 13/2005) and data available at: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps1000

[29] ILO : International Labour Office

According to this methodology, the figures can be calculated for the EUR15 (old) Member States and EU-12 (new) Member States as follows

Population aged 15-64[30]: EU-15 : 250 m (2005)
EU-12 : 70 m (2005)

At risk of poverty[31]: EU-15 : 16 % (2005)
EU-12 : 16 % (2005)

Potential entrepreneurs[32]: 45 %

Target group[33]: 3% to 4%

Average amount of a micro loan[34]: EU-15 : € 10 240
EU-12 : € 3 800

Potential demand for micro credit

EU-15	**EU-12**
A: 258 m * 16% = 41.2 m	A: 72.2 m * 16%= 11.5 m
B: 41.2 m * 45% = 18.6 m	B: 11.5 m * 45% = 5.19 m
C: 18.6 m * 3% = 557 000 loans	C: 5.19 Mio * 3% = 155 900 loans

Potential demand for micro-loans for EU-15:

557 000 * €10 000 = €5 570 million

Potential demand for micro-loans for EU-12:

155 900 * €3 800 = €575 million

TOTAL EU-27

712 900 loans - €6 145 million

---

[30] Eurostat data (see Footnote 28)

[31] Source : Eurostat
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps1000

[32] Eurobarometre 2005 : 45%. Field information indicate that this figure may however be higher

[33] Source : ILO study (2002) "Micro-finance in industrialized countries: helping the unemployed to start a business", p.4. **The above mentioned calculations are prudently made on a 3% assumption**

[34] European Micro-finance Network Working Paper No 4 'Overview of the micro-credit sector in Europe 2004-2005', page 5, December 2006. Please note that average amounts differ significantly among Member States.

6.5. ANNEX 5: Supply of micro-credit in Europe

Information about the supply of micro-credit in Europe (27) is very uncertain. The MFC and EMN conducted two surveys in 2005, but they provide only a partial view of the real situation.

The MFC survey covers the ten countries of Central and Eastern Europe that are new members of the European Union. It lists bank and non-bank institutions providing microfinance and loans to SMEs in these countries. In both cases available statistics cover much more than micro-credit alone. In many countries no data are available. Adding up country figures thus provides only a rough figure, but the total number of clients by different types of institutions is estimated at 671 000.

The EMN survey covers the pre-2004 European Union (15 Member States), three new members (Poland, Slovakia and Hungary), Switzerland, and Norway. With a few exceptions, it does not cover the banking sector and micro-credit cooperatives. In all, 110 organisations responded, of which 89 are de facto lenders, while the others work in partnership with Spanish savings banks. Here, too, the figures are only very approximate. The major conclusions that can be drawn from the survey are as follows:

– At present the three large MFIs created before 1996 dominate the market. Out of a total of 27 000 loans disbursed in 2005, Adie (France), Finnvera (Finland) and Fundusz Mikro (Poland) account for 70%. The first of these, created by volunteers without up-front capital, works in partnership with banks; the second was set up at the initiative of the state; the third has benefited from exceptional funding (to the tune of USD 20 million) from USAID.

– At the extreme opposite, 65% of MFIs disburse no more than 100 loans a year.

– The majority of institutions are very young: 70% were set up after 2000, and 17% from 2005.

– In the EU-15, the sector's growth rate was on the order of 15% between 2004 and 2005.

– The average loan amount is 7 700 euros, with wide variations (€10 240 in the EU-15 and €3 800 in the new member countries).

– The sector's average repayment rate is 92%.

– Over half the MFIs offer parallel advisory and training services.

The diversity of MFIs is illustrated in the following table.

Diversity of micro-credit institutions in Europe

Type of Institution	Examples
Special windows of commercial banks	Bulgaria, Romania supported by the EBRD
Special windows of savings banks	La Caixa (Spain)
Savings bank foundations	Un Sol Mon (Spain) Créasol (France)
Public development banks **Private companies**	Finnvera (Finland) Fundusz Mikro (Poland)
Microfinance banks	ProCredit Banks (Bulgaria and Romania)
Credit unions	United Kingdom, Ireland, Czech Republic, Romania, etc.
Non-bank institutions	Adie (France), ANDC (Portugal) NCN (Norway)

The ProCredit Banks, specialising in microfinance, are undergoing rapid expansion in Bulgaria and Romania, as well as in many countries bordering the EU. At this stage they do not appear replicable in Western Europe.

Credit unions represent a significant part of the small-loan market in several member countries, but are not geared primarily to production credit.

6.6. ANNEX 6: The segmentation of the micro-credit market

Local finance Institutions not subject to bank regulation	Traditional micro-enter-prises, micro-enterprises set up by people in difficulty	Local funds *(ex: Poland)* Community finance *(e.g: CDFI in UK)* Solidarity finance *(e.g: FIR, FFA in France)*	Subsidies; Credit lines, if so authorised
Segment	**Clients**	**Suppliers**	**Public support**
Bank micro-credit Upper segment, Loans up to 25 000 euros + equity[35]	**Bankable clientele** Existing micro-enterprises ___ Traditional micro-enterprises in start-up phase	Commercial, cooperative and savings banks Banks specialising in micro-credit *(e.g: ProCredit Banks in Bulgaria, and Romania)* Savings & credit cooperatives, or credit unions (*e.g: SKOK in Poland*)	Guarantee funds Securitisation ___ Start-up capital complementing micro-credit Risk capital *(e.g: EBRD in Central Europe, OSEO in France, ICO in Spain)* Subsidies to banks for excess operating costs (*e.g: KfW in Germany)* Business support services
Non-bank Micro-credit Lower segment : Up to 7 500 euros + equity[36]	**Clientele not immediately bankable** Self-employed and micro-enterprises created by persons in difficulty: unemployed, social welfare recipients, immigrants, Ethnic minorities, etc.	Non-bank micro-finance institutions (MFIs)[37] recognised in banking law (*e.g : Adie, France)* Bank foundations *(e.gx : Un sol Mon, Spain*) Special bank windows or branches (*e.g: la Caixa, Spain*)	Start-up subsidies, guarantees Subsidies to MFIs to cover excess of operating costs and business support services

[35] The indicative amount for total financing is €15 000 to €50 000.
[36] The indicative amount of the total financing is €15 000
[37] MFIs : micro-finance institutions

Two specific business models have been developed in Europe to serve the micro-credit market:

– Direct intervention by financial institutions addresses the bankable clientele segment. It is often facilitated by guarantee funds (such as CONFIDI in Italy) and official advisory agencies such as chambers of commerce offsetting costs, including risks;

– Partnership between financial institutions and non-banking institutions, serving as intermediaries for a public that is not immediately bankable, but which becomes so, once it acquires a balance sheet and credit history. Since in some countries (e.g. Portugal and Italy) lending by non-banks is not allowed, partnerships between banks and business support services leave the non-bank sector the task of preparing projects and monitoring loan repayment, while the financial institution grants the loan and accounts for it in its balance sheet. In other countries, MFIs are authorized to borrow and on-lend

6.7. ANNEX 7: Providing mentoring and business support

Micro-credit has already proved to be an efficient tool to promote entrepreneurship and self-employment among people who do not have access to finance or who are furthest from the labour market where they can benefit from adequate mentoring. Successful experiences have demonstrated that even low-qualified people and people facing social difficulties can recover autonomy though self-employment if they are properly accompanied through the development of a project. However, setting up and increasing investment in loan funds, which offer micro-credit, does not suffice and not all business proposals or people are "investment ready"

This is why the provision of business development services is important. These may include assistance with business plans, management, bookkeeping and computer training, identification of suppliers and support for marketing, as they are essential to ensure proper operations and help the new entrepreneur build a sustainable activity. Business development services may utilise both direct contact and new technologies (Internet, mobile telephone).

Traditional micro-enterprises very often receive advice from institutional networks such as chambers of commerce and crafts. People in difficulty receive such support from social networks and, in some countries, local authorities. Incubators and networks supported by the EC, such as European Information Centres and Innovation Relay Centres, could play an important part in this activity.

In implementing their strategies for micro-credit development, Member States could usefully mainstream good practice developed in EQUAL-led development partnerships since 2001. As the Structural Funds and especially ESF can provide assistance to Member States and support national or multi-country initiatives on training, common report standards and the application of new technologies to financial services, the Commission intends to support the following initiatives through ESF technical assistance in order to intensify the use of micro-credit as a tool for active inclusion of all on the labour market:

- research aiming to improve knowledge of the target groups, their social and economic situation and their financial and business needs;

- integrated tools to assess the effectiveness of support schemes and actions to promote inclusive entrepreneurship locally or regionally;

- validation of and exchange of good practice in mentoring and business support services complementing the provision of micro-credit, with the aim of financial capacity building among micro-credit customers (teaching people how to manage income flows in such a way that they can gradually capitalise their activities);

- validation and exchange of good practice in capacity building for microfinance institutions, including the development of benchmarking and accreditation services in order to provide a means to track and guide progress;

- research on issues associated with the transition from welfare to entrepreneurship with a view to supporting the development of products and methods suited to the specific needs of micro-credit customers.

Other ways of supporting micro-enterprises are the options for creation of new SMEs under the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) as well as the

establishment of business networks between them in rural areas. Training support and upgrading of the skills are also eligible ways of enhancing the business development of these business units. Provision of basic services under the EU rural development policy, including ICT, further facilitates their operations and adaptability to the economic situation and to the competitive markets in which they operate.

These initiatives at European level will complement policies on micro-credit at national level taking into account that there is a need for an approach that combines delivery of loans and mentoring.

6.8. ANNEX 8: Comments on financial institutions delivering micro-credit

Banks

As regards banks, the new Capital Requirements Directive[30] (implemented on 1 January 2007), gives banks the option of using different methods to calculate their capital requirements, ranging from simple allocation into different categories of loan, to the use of sophisticated quantitative modelling techniques. The new capital rules are more risk-sensitive, in that they differentiate between types of loan based on the risk of the underlying borrower.

- For direct bank loans to micro-enterprises or individuals, either standard retail bank's weighting or internal rating and loss assessments apply.

Under the standard approach, the weighting of assets applicable to a ratio of 8% equity is 75%, thus yielding an effective ratio of 6%. As noted above, this is a reduction from the 8%, which was applied under the old scheme (100% x 8%).

Under the internal rating approach, used by larger, more sophisticated banks , as far as the bank has not sufficient track records to demonstrate the actual repayment rates, micro-credit may be considered as relatively riskier and on the whole less attractive, given its higher distribution costs, than other types of loans.

For encouraging banks to use an internal approach tailored to microfinance, it may be relevant to build common data bases collecting information at EU-level on default and losses related to micro finance (individuals, enterprises), as well as common rating tools consistent with the best practices in the sector. This may demonstrate the actual micro-finance cost of risk and encourage incomers to enter this market.

- For credit lines provided to MFIs, specific ratings may be relevant. This approach would also be facilitated by establishment of a common data base and a common rating tool mentioned above, consistent with standard criteria, making it possible to measure the results of non-bank MFIs from the point of view of risk.

In both cases the required contribution of equity capital could be limited by loan guarantees and, as portfolios develop or are combined, by securitization.

Credit unions

- Credit unions are mutual financial cooperatives, one of the core principles of which is that funds deposited by members are utilised to provide loans to members. The members of a credit union are linked by a "common bond" of membership (geography, employer, vocational, common interest, etc) which creates a strong community link for the cooperative.

Credit unions provide micro- and social finance services to their members. They play a major role in providing micro-credit in many EU regions. However, in some EU Member States in which credit unions operate, they face limitations as regards savings mobilisation from their members and provision of small loans to legal persons such as small businesses.

---

[30] Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC.

It may be possible for micro-enterprises (or the individuals running them) to fall within a particular common bond, but a general permission to lend to any micro-enterprise cannot exist as there would then be no difference between a credit union and a bank. It is the common bond (i.e., a restricted client base on both sides of the balance sheet) that is the main argument for credit unions to be exempt from EU banking regulation and supervision.

Non-bank institutions

- **As regards non-bank institutions**, in several European countries these are not authorised to lend or can only lend their capital. The principal step would thus be to authorise them to borrow from banks in order to play the role of intermediary vis-à-vis a clientele which the banks cannot reach directly. It might also be useful to authorise them to finance their activities with withdraw able share capital exempt from bank regulation, as is the case in the United Kingdom for Community Development Finance Institutions, or as it is the case with wage savings in France for institutions recognized as "solidarity enterprises." It must be underlined however that if non-bank institutions would finance their activities via retail savings, then they are taking deposits and would fall within the definition of "credit institution", and be regulated / supervised accordingly.

All MFIs

- **Finally, as regards all MFIs**, taking micro-credit into account by creating a specific category for retail credit for banks and non-bank institutions, would allow to develop statistics and appropriate rules for micro-credit. Attention should also be paid to lifting within definite limits the interest rate caps on credit to enterprises, as this would contribute to help these operators to better cover their operating costs and envisage sustainability;

Similarly, access to records of borrower performance should be considered as a factor of development of micro-credit, as helps reducing risks, and hence, costs.

6.9. ANNEX 9: A possible scheme for the Micro-fund

The objective of the European initiative for the development of micro-credit is the promotion of micro-credit throughout the EU. One of the measures foreseen in the initiative concerns the setting up of a fund ("Fund") providing seed capital and technical assistance to selected non-banking Micro-finance Institutions (MFIs), helping them to become self-sustainable and creating models for the whole sector. It is proposed that the Fund, would be managed by EIF.

The Fund's legal structure will be chosen having regard to various aspects, including taxation. More in particular the Fund's legal form should permit:

(a) to raise capital in the form of equity, donations, issuance of bonds (including bonds with different repayment priorities), debt financing etc;

(b) to invest directly in MFIs by means of senior and subordinated/junior debt, equity investments, contributions to risk funds and reserves, start- up grants etc;

(c) to invest in operations providing indirect funding to MFIs (both debt and equity), including the participation in structured operations originated by MFIs such as securitisation transactions.

In addition, the Fund is expected attract a variety of investors/donors which may have different investment preferences e.g. in terms of risk profile of the investments, geographic areas of operation of the MFIs, or actions/type of investments to be carried out and entities to be financed. This aspect may be solved by the possibility offered by the Luxembourgish law of setting up "umbrella funds", i.e. to create several separate compartments under a single legal entity.

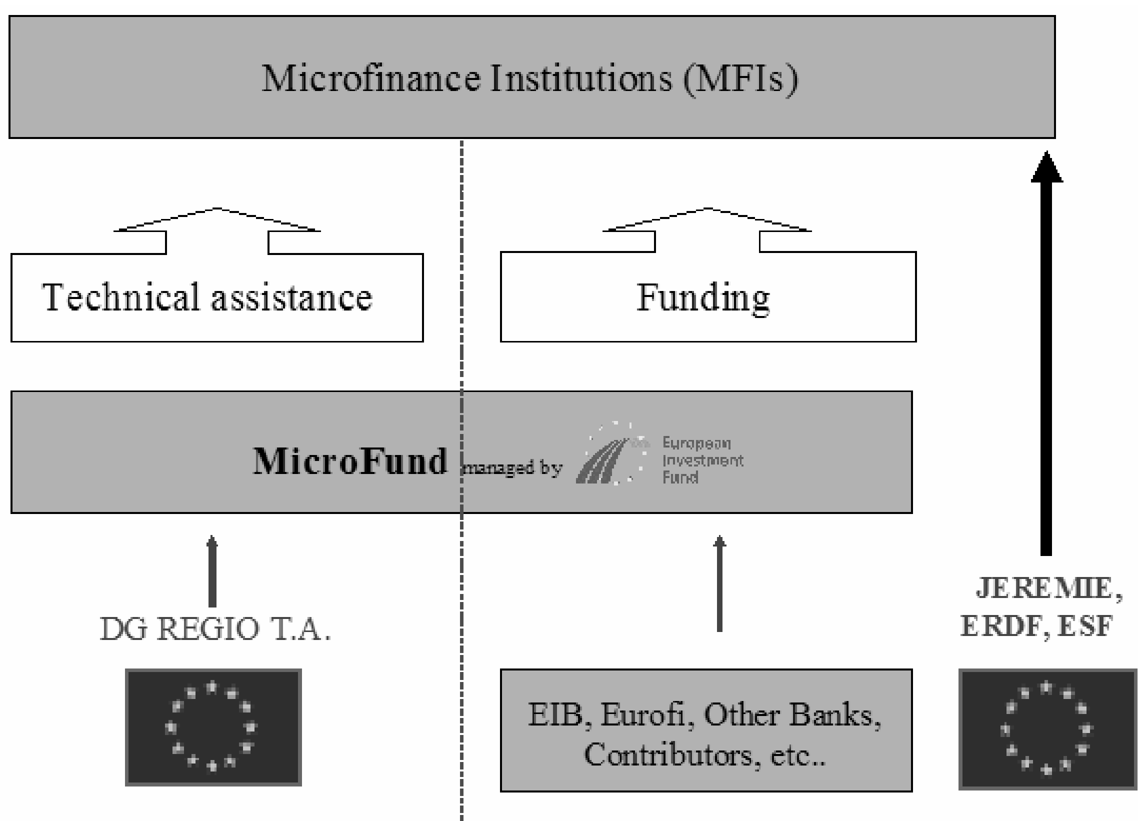
The Luxembourgish legal framework offers a wide range of legal forms for this type of funds, either as incorporated companies (SICAV, SICAF, SICAR, Fonds d'investissment specialisés) or non-incorporated companies (Fonds de placement).

The Fund's investor base could include:

(a) Donors/sponsors;

(b) Shareholders and Investors (banks-Eurofi, EIB, EC, private persons, foundations, etc);

(c) Investors/donors/sponsors with specific objectives


Microfinance Institutions (MFIs)
Technical assistance
Funding
MicroFund managed by
European Investment Fund
DG REGIO T.A.
EIB, Eurofi, Other Banks, Contributors, etc..
JEREMIE, ERDF, ESF

6.10. ANNEX 10: A multidimensional Evaluation Scoreboard

Evaluation could be conducted at different levels. Member States could conduct an annual evaluation of the progress of micro-credit for the Spring European Council, to be included in the Commission's Spring report. In order to achieve this, the European initiative for Micro-credit should be incorporated into the National Lisbon Reform Plans. Under the open method of coordination,[31] progress in meeting individualised, national targets relating to micro-credit could be evaluated by applying a scoring system based on the different factors of progress noted above. An example of such a scoring system is given below.

For micro-credit supported by the European regional programmes, progress could also be monitored in the network or in Regions for Economic Change. This activity would take the form of twinning between regions participating in the JEREMIE programme, promoting mutual exchanges on best practice. While currently geared to technological innovation, the Network of Regions for Economic Change could perfectly well open itself to social and financial innovation.

Evaluation could also include activities by banks and investment funds. Their micro-credit activities could be explicitly included in the rating agencies' criteria for socially responsible investment.

Finally, a code of conduct would enable micro-credit institutions financed by JEREMIE to be monitored and evaluated on the basis of international social and financial performance indicators. They could also be subject to more precise rating by specialised agencies. Financing of MFIs from European funds would be linked to their results, and would inevitably have an impact on their private financing as well.

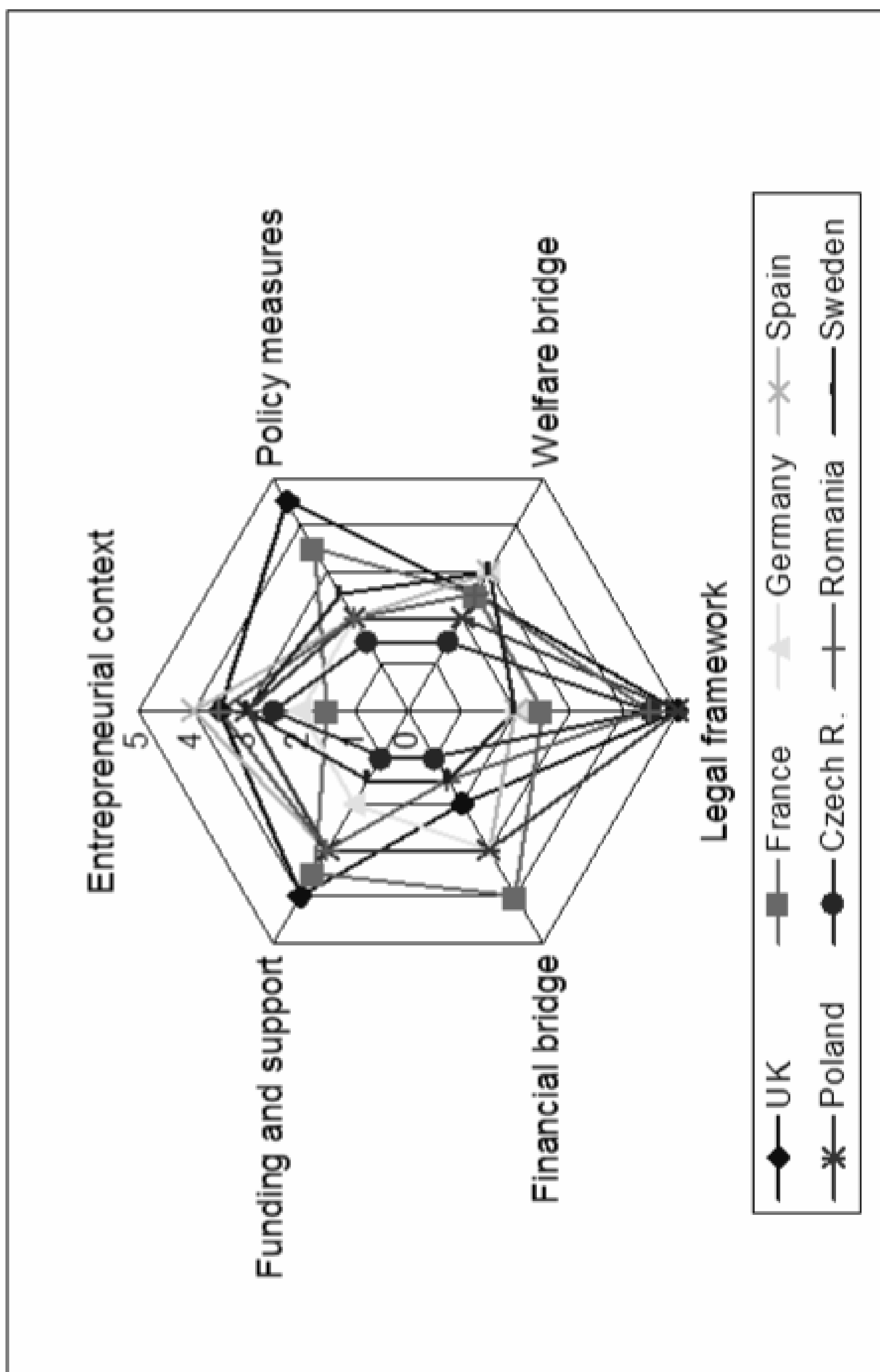
The following graph shows six countries' scores as given in a micro-credit study carried out for the Directorate-General for Employment and Social Affairs in 2004[32].

The two networks (MFC and EMN) are currently developing software (eScorecard) that should make it possible to produce annual national and European reports with a view to monitoring the national environments in which micro-credit is developing. Support for such an initiative would facilitate evaluation.

---

31 The OCM is based on the common definition of objectives and measuring tools, comparison of performance among States and exchange of best practice (benchmarking).

32 Policy measures to promote the use of micro-credit for social inclusion by FACET BV, Evers Jung, New Economics Foundation, supported by MFC and EMN.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333